IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 88)**

z dnia 26 kwietnia 2022 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 88)

26 kwietnia 2022 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli nadzoru regionalnych izb obrachunkowych nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

W posiedzeniu udział wzięli: **Szymon Wróbel** zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, **Mirosław Legutko** przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych wraz ze współpracownikami, **Michał Musioł** i **Urszula Klimska** p.o. wicedyrektorzy Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie wraz ze współpracownikiem.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk** i **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dzień dobry państwu. Witam na posiedzeniu Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. By stwierdzić kworum, proszę państwa najpierw o zalogowanie się, a potem o przyciśnięcie dowolnego przycisku służącego do głosowania. Proszę państwa, jest informacja z sekretariatu Komisji, że jest kworum, a więc otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.

Witam państwa posłów obecnych na sali i pracujących zdalnie oraz zaproszonych gości. Jest z nami pan Mirosław Legutko, przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, witam pana, oraz pan Grzegorz Czarnocki, zastępca przewodniczącego KRRIO. Zdalnie uczestniczy pani Urszula Klimska, wicedyrektor Delegatury NIK w Warszawie razem ze współpracownikami.

Informuję, że posiedzenie zostało zwołane na podstawie art. 198j ust. 2 regulaminu Sejmu. Proszę państwa, czy są jakieś uwagi do protokołów z poprzednich samodzielnych posiedzeń Komisji? Nie ma żadnych uwag. Stwierdzam przyjęcie protokołów z poprzednich samodzielnych posiedzeń Komisji wobec niewniesienia do nich zastrzeżeń.

Przystępujemy do realizacji porządku obrad: rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli nadzoru regionalnych izb obrachunkowych nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Proszę przedstawiciela NIK-u o przedstawienie informacji.

Pełniący obowiązki wicedyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie Michał Musioł:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, na wstępie doprecyzuję, że na dzisiejszym posiedzeniu Komisji Najwyższą Izbę Kontroli reprezentuje Michał Musioł, p.o. wicedyrektor delegatury, czyli osoba mówiąca te słowa, p.o. wicedyrektor delegatury, pani Urszula Klimska, która jest odpowiedzialna za nadzór nad tą kontrolą, oraz doradca ekonomiczny w delegaturze, pan Dariusz Walczak, który jest autorem programu, informacji i koordynatorem tej kontroli.

Zanim przejdziemy do szczegółowego omówienia wyników kontroli i zanim oddam głos panu doradcy ekonomicznemu, pozwolicie państwo, że przedstawię parę ogólnych informacji na temat genezy tej kontroli, jej założeń, głównych ustaleń, a także wniosków.

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK-u. Na jej potrzebę wskazywały wyniki podobnej, jeśli chodzi o zakres przedmiotowy, kontroli wojewodów, jaką przeprowadziliśmy w 2019 r. Była to kontrola dotycząca nadzoru wojewodów nad stanowieniem prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego. Ówczesna kontrola wykazała między innymi, że wojewodowie nie zapewnili jednolitej oceny legalności aktów prawa miejscowego wydawanych, co istotne, w takim samym stanie faktycznym i prawnym, jak również w sposób zróżnicowany stosowali przepisy regulujące prowadzenie postępowania nadzorczego. Kontrola ta nie obejmowała jednak aktów prawa miejscowego, które dotyczyłyby spraw finansowych, nad którymi nadzór sprawuje inny organ, czyli właśnie regionalne izby obrachunkowe. To jest uzasadnienie dla naszej kontroli.

Na marginesie muszę dodać, że podobny temat w podobnym brzmieniu do planu pracy izby na 2021 r. zgłosiła również Komisja Finansów Publicznych Sejmu RP.

Jeżeli chodzi o obecną kontrolę, przeprowadziliśmy ją w 9 z 16 regionalnych izb obrachunkowych, natomiast jeśli chodzi o zakres czasowy, objęto nią okres 2019–2021. Chodzi mi tutaj o pierwsze półrocze 2021 r.

Co było celem kontroli? Celem kontroli było znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy regionalne izby obrachunkowe sprawowały skuteczny nadzór nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Nasza kontrola wykazała, że nadzór ten nie zawsze sprawowany był w sposób skuteczny. Możemy tutaj mówić o dwóch grupach, o dwóch najistotniejszych nieprawidłowościach.

Przede wszystkim nie wszystkie akty prawa miejscowego, które w istotny sposób naruszały przepisy prawa, zostały rozstrzygnięciem nadzorczym uznane za nieważne, a tym samym wyeliminowane z obrotu prawnego. Wynikało to ze stosowania niejednolitych ocen w stosunku do aktów dotyczących tych samych zagadnień i naruszających te same przepisy prawa oraz wydanych, co równie ważne, w analogicznych stanach faktycznych i prawnych.

Druga grupa nieprawidłowości to występujące przypadki odstąpienia przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego lub umorzenia prowadzonego postępowania nadzorczego w sytuacji uprzedniego zobowiązania się jednostki samorządu terytorialnego do dokonania zmiany lub uchylenia wadliwego aktu we własnym zakresie.

Proszę państwa, skala stwierdzonych nieprawidłowości była stosunkowo niewielka. Chcielibyśmy tylko zwrócić uwagę, że ze względu na znaczenie aktów prawa miejscowego, które przecież określają prawa i obowiązki obywateli w zakresie podatków i opłat lokalnych czy też warunków i zasad uzyskania dotacji z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, w naszej ocenie waga tych nieprawidłowości jest znacząca. Ma to również powiązanie z zasadą zaufania obywateli do prawa stanowionego przez organy administracji publicznej, która przecież opiera się na pewności prawa, co z kolei wiąże się ze zrozumieniem przez obywateli przesłanek działania tych organów czy też przewidywaniem konsekwencji prawnych określonych działań.

Jeżeli chodzi o wnioski po kontroli, możemy tutaj mówić o dwóch najistotniejszych wnioskach pokontrolnych. Na poziomie regionalnych izb obrachunkowych w związku z jednolitą praktyką dokonywania ocen, o czym mówiłem przed chwilą, sformułowaliśmy wniosek o objęcie przez prezesów RIO tego obszaru działalności okresową analizą przyczyn występowania niejednolitości ocen w celu zapobieżenia występowania tych zjawisk na przyszłość.

Drugi wniosek został skierowany pod adresem prezesa Rady Ministrów. Tutaj zwróciliśmy się o rozważenie odrębnego uregulowania zasad postępowania nadzorczego, które zastąpiłoby lub uzupełniłoby normy ustaw samorządowych, np. o wyliczenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, które mają zastosowanie w postępowaniu nadzorczym, a ten wniosek koresponduje z kolei z naszym ustaleniem dotyczącym trudności w interpretacji, w jakim zakresie przepisy k.p.a. należałoby stosować przy inicjowaniu postępowań, przy umarzaniu.

Jeżeli pan przewodniczący pozwoli, szczegółowe omówienie kontroli przekażę już doradcy, który nadzorował kontrolę.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę.

Doradca ekonomiczny w Delegaturze Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie Dariusz Walczak:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, na wstępie przedstawię ogólne założenia, w jaki sposób badania kontrolne były przeprowadzane w regionalnych izbach obrachunkowych. W ramach kontroli sprawdzaliśmy jednolitość dokonywanych przez RIO ocen zgodności z prawem aktów prawa miejscowego, a także jednolitość zastosowanych środków nadzorczych w stosunku do aktów prawa miejscowego uznanych przez kolegium RIO za niezgodne z prawem. Badaliśmy również zasady postępowania stosowane przez RIO przy wstrzymaniu, prowadzeniu i umarzaniu postępowań nadzorczych. Generalnie badaliśmy więc te same zagadnienia, które badaliśmy wcześniej w ramach kontroli przeprowadzanej w odniesieniu do wojewodów. Wiadomo, że w ramach kontroli nie byliśmy w stanie zbadać całej zbiorowości spraw, więc badania były oparte na próbach. Szczegółowymi badaniami kontrolnym objęliśmy 526 rozstrzygnięć nadzorczych kolegiów RIO w sprawie stwierdzenia nieważności części lub całości aktów prawa miejscowego, co stanowiło jedną czwartą ogółu rozstrzygnięć nadzorczych wydanych w 9 regionalnych izbach obrachunkowych, które objęliśmy kontrolą.

Badaliśmy również 99 wskazań kolegiów RIO w sprawie stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa w zbadanych aktach prawa miejscowego, co stanowiło połowę wskazań wydanych w tych RIO. Zbadaliśmy również, czy 564 akty prawa miejscowego, w stosunku do których kolegia RIO nie wydały rozstrzygnięć nadzorczych bądź wskazań w sprawie stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa, co stanowiło ok. 3% takich aktów.

W wyniku kontroli tych spraw stwierdziliśmy, że spośród zbadanych 564 aktów prawa miejscowego 43, tj. prawie 8%, zawierały regulacje, które w przypadku innych aktów prawa miejscowego dotyczących tej samej sfery działalności w analogicznych stanach faktycznych i prawnych zostały uznane w danych rozstrzygnięciach za niezgodne z prawem.

Niejednolitość dokonywanych ocen stwierdziliśmy w 5 regionalnych izbach obrachunkowych z 9, które objęliśmy kontrolą. W 8 z 43 przypadków niejednolitość wynikała ze zmiany interpretacji przez kolegium RIO przepisów prawa, których prawidłowość stosowania w uchwałach podlegała ocenie kolegium. Jak wynikało z dokumentów, od jakiegoś momentu była już zmiana, limit orzeczniczy w tej sprawie i tutaj sprawy te nie były już kwestionowane.

W odniesieniu do pozostałych 35 przypadków, w których nie było takich ustaleń, nie stwierdziliśmy okoliczności tłumaczących niejednolitość dokonanych ocen. Prezesi RIO jako przyczyny tej sytuacji wskazywali niedoskonałość przepisów prawa, niejednolitość wyroków sądów w tych sprawach. Podnosili także argument, że członkowie kolegiów RIO są niezawiśli wobec prawa i to może też spowodować niejednolitość ocen.

Kolejnym zagadnieniem, w przypadku którego stwierdziliśmy nieprawidłowości, była sprawa występowania przypadków, w których w takich samych stanach faktycznych w części spraw kolegium RIO stwierdzało, że w uchwałach były nieistotne nieprawidłowości, podczas gdy w innych uchwałach, które zawierały takie same zapisy, te same naruszenia prawa zostały zakwalifikowane jako istotne naruszenia prawa, co skutkowało wydaniem przez kolegia RIO rozstrzygnięć nadzorczych, w których orzeczono o nieważności prawa miejscowego w części lub w całości. Takich przypadków stwierdziliśmy 9 na 99 uchwał kolegium, w których wskazano występowanie nieistotnych naruszeń prawa.

Niejednolitość w stosowaniu przez kolegium RIO środków nadzorczych w tych przypadkach spowodowana była, jak wynikało z treści uchwał albo z wyjaśnień składanych przez prezesów RIO, z uwzględnienia przy podejmowaniu decyzji w tych sprawach przyczyn, które doprowadziły do powstania danej niezgodności z prawem, bądź skutków, jakie spowodowałoby stwierdzenie nieważności uchwały JST.

Przykładowo kolegium RIO we Wrocławiu w czterech przypadkach wydało rozstrzygnięcie nadzorcze w stosunku uchwał JST dotyczących opłat z tytułu gospodarowania

odpadami komunalnymi z uwagi na nieuprawnione różnicowanie stawki opłaty w zależności od wielkości gospodarstwa domowego, a jednocześnie w stosunku do innej uchwały w tego rodzaju sprawie, w której zawarto takie same postanowienia dotyczące różnicowania stawki opłaty w zależności od wielkości gospodarstwa domowego, kolegium RIO ograniczyło się do wydania wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Prezes RIO wyjaśniała, że taki sposób potraktowania tej sprawy spowodowany był faktem, że stwierdzenie przez kolegium nieważności uchwały Rady Miejskiej w Głogowie skutkowałoby powrotem do dotychczasowych regulacji i jednocześnie niższej stawki opłaty. W konsekwencji doprowadziłoby to do ubytków w dochodach gminy oraz do niezrównoważenia systemu gospodarki odpadami.

Po briefingu tego rodzaju argumentów należy wskazać, że przepisy prawa nie upoważniają organów nadzoru, czy to wojewodów, czy to regionalnych izb obrachunkowych, do uwzględniania takich okoliczności przy ocenie zgodności z prawem aktów prawa miejscowego. Należy dodać, że w wydanych wskazaniach naruszenia prawa w uchwałach JST w dwóch przypadkach kolegium RIO we Wrocławiu zamieściło zapisy obligujące jednostkę samorządu terytorialnego do dokonania zmiany lub uchylenia tych aktów z zapowiedzią ewentualnego skierowania przez kolegium skargi na te akty do sądu administracyjnego. Budzi to wątpliwości co do istoty zastosowanego w tym przypadku środka nadzoru wobec tych uchwał, a także do ostatecznego kształtu ich oceny dokonanej przez kolegium.

Kolejną nieprawidłowością, którą stwierdziliśmy w ramach kontroli, były wspomniane już przez pana dyrektora przypadki odstąpienia od wydania rozstrzygnięć nadzorczych w stosunku do aktów prawa miejscowego niezgodnych z prawem lub umorzenia wszczętych postępowań nadzorczych w tych sprawach pomimo braku wystąpienia okoliczności uzasadniających takie działania. Stwierdziliśmy 11 takich przypadków w 3 regionalnych izbach obrachunkowych na 187 zbadanych przez NIK postępowaniach nadzorczych i zakończonych zastosowaniem środków nadzorczych. Okolicznością, która zainicjowała takie działanie, było zobowiązanie się jednostki samorządu do dokonania zmiany lub uchylenia wadliwej uchwały we własnym zakresie. We wszystkich tych przypadkach zmiany lub uchylenia wadliwych aktów prawa miejscowego organy jednostki samorządu terytorialnego dokonały dopiero po upływie 30-dniowego terminu, w którym mogło być wydane rozstrzygnięcie nadzorcze w stosunku do tych uchwał, eliminujące je z obrotu prawnego.

W odniesieniu do takiej praktyki postępowania muszę wskazać, że przepisy prawa oczywiście nie przewidują możliwości odstępowania przez regionalną izbę obrachunkową od wydania orzeczenia o nieważności i sprzeczności z prawem uchwały w przypadku zobowiązania się jednostki do zmiany tej uchwały. Ponadto wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminuje akt prawa miejscowego z obrotu najpóźniej w ciągu 30 dni od daty jego otrzymania przez regionalną izbę obrachunkową i skutkuje nieważnością tego aktu od chwili jego wydania, podczas gdy uchylenie lub zmiana takiego aktu przez organ jednostki samorządu terytorialnego eliminuje go z obrotu prawnego dopiero od daty uchylenia, tj. od daty wejścia, wzięcia aktu uchylającego lub zmieniającego.

Kolejną sprawą, na którą zwróciliśmy uwagę, był fakt, że regionalne izby obrachunkowe nie zawsze we właściwy sposób wywiązywały się z obowiązku umożliwienia przedstawicielom jednostek samorządu terytorialnego udziałów w postępowaniach nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał przez nie wydanych, w tym w szczególności w posiedzeniach kolegium, na których podejmowane były decyzje w tej sprawie.

Na 533 zbadane przez NIK postępowania nadzorcze w 11 przypadkach w ogóle nie poinformowano jednostek samorządu terytorialnego o terminie posiedzenia kolegium RIO, na którym rozpatrywana była uchwała. 8 takich przypadków stwierdziliśmy w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu, 3 – w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie.

Ponadto w 67 przypadkach zawiadomienia o terminie posiedzenia kolegium, na którym rozpatrywana miała być uchwała jednostki samorządu terytorialnego, oraz możliwości udziału w tym posiedzeniu jednostek samorządu terytorialnego przesłano na dwa lub mniej dni przed datą tego posiedzenia, a w tych dwóch przypadkach zawiadomie-

nia takie przekazano dopiero w dniu posiedzenia. Oczywiście taki tryb postępowania mógł w sposób istotny utrudniać przedstawicielom jednostek samorządu terytorialnego właściwe przygotowanie się do udziału w posiedzeniach kolegium, a w skrajnych przypadkach, kiedy to zawiadomienie wysłano w dniu posiedzenia, w ogóle uniemożliwiało udział.

Jako przyczynę występowania takich sytuacji regionalne izby obrachunkowe wskazywały na obciążenie pracą wynikające z obszernego zakresu spraw objętych nadzorem oraz złożoność problematyki i stopnia skomplikowania przyjętych rozwiązań badanych w uchwałach, a także okresową kumulację realizowanych zadań. Podnoszono również, że przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych nie wskazują, w jakim terminie i w jakiej formie powinno nastąpić zawiadomienie o terminie posiedzenia kolegium regionalnej izby obrachunkowej.

W wyniku kontroli stwierdziliśmy także, że regionalne izby obrachunkowe nie stosowały jednolitych zasad postępowania przy wszczynaniu i prowadzeniu postępowań nadzorczych. W 4 z 9 regionalnych izb obrachunkowych objętych kontrolą zawiadamiano jednostki o wszczęciu postępowań nadzorczych oddzielnie lub łącznie z zawiadomieniem tych jednostek o terminie posiedzenia, na którym miała być rozpatrywana uchwała, w stosunku do której było prowadzone postępowanie nadzorcze. W pozostałych 5 regionalnych izbach ograniczono się do przesyłania zawiadomień o terminie posiedzenia kolegium oraz o możliwości wzięcia udziału przedstawicieli jednostki samorządu terytorialnego w tym posiedzeniu.

Zróżnicowany był również sposób postępowania regionalnych izb obrachunkowych w przypadku odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. W 3 skontrolowanych regionalnych izbach obrachunkowych umarzano w sposób formalny, tj. przez wydanie stosownej uchwały przez kolegium RIO, wszczęte postępowanie nadzorcze niezakończone wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego. W pozostałych 6 regionalnych izbach obrachunkowych kolegia nie podejmowały uchwał o umorzeniu tamtych postępowań.

Główną przyczyną występowania różnic w tym zakresie, tak jak już wspomniał pan dyrektor, było nieokreślenie w przepisach prawa szczegółowych zasad prowadzenia przez organy nadzoru postępowań nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego. Przewidziany w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim wymóg odpowiedniego stosowania w postępowaniu nadzorczym przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nastręczał problemy interpretacyjne, co prowadziło do różnic w ocenie tego, które przepisy i w jakim zakresie należy stosować w tych postępowaniach.

W ramach badania przyczyn, które mogły doprowadzić do nieprawidłowości, które stwierdziliśmy w ramach kontroli, zwróciliśmy uwagę na istotny wzrost liczby spraw, którymi musieli zajmować się członkowie kolegiów RIO. Limity liczby członków kolegiów RIO określone zostały w rozporządzeniu prezesa Rady Ministrów z 2004 r. w sprawie organizacji regionalnych izb obrachunkowych, czyli od tego czasu limity te nie były zmieniane. Jednocześnie w okresie od 2004 r. znacznie zwiększyła się liczba uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego, do badania których zobowiązane są poszczególne regionalne izby obrachunkowe.

Przykładowo podczas gdy w 2004 r. w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy na jednego członka kolegium do zbadania przypadało średnio 370 uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego, w 2020 r. liczba przypadających do zbadania uchwał i zarządzeń wynosiła średnio już 674. W przypadku Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi liczby te wynosiły: w 2004 r. – 530, w 2020 r. – 792. Podobna sytuacja występowała w przypadku innych izb obrachunkowych.

Na te problemy nakładały się również problemy z obsadzeniem brakujących stanowisk członków kolegium ze względu na brak zainteresowania ze strony osób posiadających wymagane kwalifikacje do pełnienia tej funkcji. Według opinii prezesów RIO powodem była zbyt niska wysokość wynagrodzenia, które mogli zaoferować kandydatom na to stanowisko.

W skontrolowanych izbach obrachunkowych wyrażano różnego rodzaju rozwiązania organizacyjne oraz narzędzia na rzecz usprawnienia realizacji zadań nadzorczych przez człon-

ków kolegiów. We wszystkich regionalnych izbach obrachunkowych podział zadań polegał m.in. na przypisywaniu przez prezesów izb członkom kolegium do całościowego nadzoru określonej liczby jednostek samorządu terytorialnego. W 4 z 9 skontrolowanych izb w proces oceny i gromadzenia dokumentów niezbędnych do oceny aktów prawa miejscowego zaangażowano również innych pracowników izb, którym powierzono wykonywanie różnego rodzaju czynności wspomagających, m.in. takich jak wstępne badanie kompletności przesłanych aktów prawa oraz dokonywanie wstępnych analiz ich zgodności w sprawach. W 7 regionalnych izbach obrachunkowych realizację w tym zakresie wspierały systemy informatyczne, za pośrednictwem których możliwe było m.in. monitorowanie terminowości procedowania poszczególnych spraw przez członków kolegium, a także przeglądanie uchwał, które były tam wprowadzane do systemów, i zapoznawanie się z orzecznictwem. Wszystko zależało od zakresu rozbudowania tych informacji w systemach.

W żadnej ze skontrolowanych regionalnych izb obrachunkowych nie przeprowadzono natomiast analiz dotyczących skali i przyczyn występowania niejednolitości ocen w zakresie zgodności z przepisami prawa aktów stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz jednolitości stosowanych środków nadzoru przez kolegia RIO w stosunku do wadliwych aktów prawa miejscowego. Prezesi RIO nie przeprowadzali takich analiz, co tłumaczyli m.in. niezawisłością członków kolegium. NIK nie podziela tej opinii. Uważamy, że wyniki takich analiz stanowić mogą istotne źródło informacji dla prezesów, członków kolegium, pracowników RIO, co w konsekwencji może przyczynić się do poprawy jakości i skuteczności nadzoru tego organu nad stanowieniem prawa przez jednostki samorządu terytorialnego.

Z mojej strony to wszystko. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję.

Czy ktoś z państwa chciał zabrać głos? Pan, panie prezesie? Proszę.

Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Mirosław Legutko:

Jeżeli pan przewodniczący pozwoli, powiem kilka słów odniesienia i oddam głos panu Czarnockiemu. Dobrze?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dobrze.

Przewodniczący KRRIO Mirosław Legutko:

Proszę państwa, odnośnie do uwag państwa z NIK-u dotyczących jednolitości chcę państwu powiedzieć, że pewne działania podejmujemy już od pewnego czasu na poziomie KRRIO, gdzie staramy się uzgadniać to orzecznictwo. Ostatnio nawet już wyprzedzająco staramy się doprowadzić do spotkania albo KRRIO, albo samych prezesów, np. w przypadku wejścia ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, żeby uzgodnić pewne stanowiska, przekazać je członkom kolegium. Tak jak stwierdzili panowie, są oni niezawiśli, ale staramy się działać w ten sposób.

Dodatkowo, tak jak wspomnieli państwo o tym, że mamy systemy informatyczne w siedmiu izbach, chcę poinformować państwa posłów, że system informatyczny jest teraz wdrażany we wszystkich izbach i będzie wdrożony we wszystkich izbach do końca roku. To na pewno przyczyni się do ujednolicenia stanowisk, a to z tej przyczyny, że członek kolegium, który pracuje w tym systemie, ma możliwość podglądu orzecznictwa wszystkich izb dotyczącego danej badanej sprawy, czyli np. jeżeli jest to dotacja z oświaty. Odnosząc się więc do uwag dotyczących jednolitości, powiem, że podejmujemy pewne działania, sterując troszeczkę ręcznie i troszeczkę wykorzystując narzędzia elektroniczne.

Chciałem podziękować państwu z NIK-u za to, że wskazano, że skala nieprawidłowości jest stosunkowo niewielka, a także za to, że doceniliście państwo działania prewencyjne i wspierające. Chcę jeszcze powiedzieć, że za szkoleniami, działaniami informacyjnymi jest szara strefa. Nie wiem, czy jest to dobre określenie, ale są to działania, które polegają po prostu na odbieraniu setek i tysięcy telefonów codziennie przez pracowników, przez członków kolegium. Czasami jesteśmy łączeni przez naczelników, tak

że tego nawet nie widać i tego nie ujmuje się w statystykach, ale to jest, tak że dziękuję, że dostrzegliście państwo te działania, i dziękuję za to, że dostrzegliście państwo wzrost obciążenia pracą.

Z mojej strony to tyle. Oddałbym głos panu prezesowi Czarnockiemu. Dziękuję bardzo, panie przewodniczący.

Zastępca przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Grzegorz Czarnocki:

Dziękuję. Jeśli mogę, powiem krótko. Szanowni państwo, co do wyników kontroli, tak jak powiedział pan dyrektor, oczywiście cieszymy się, że po zbadaniu wojewodów badanie mechanizmu sprawowania nadzoru zostało przeniesione na izby. Myślę, że jeżeli wstępnie porównamy sobie te wyniki, to rzeczywiście widać, że izby również wykorzystały wyniki kontroli NIK-owskiej, i myślę, że skala ewentualnych nieprawidłowości, które się pojawiają, jest mniejsza dlatego, że jesteśmy świadomi tego, że nasza działalność merytoryczna jest kontrolowana.

Dwa zdania dwugłosu. Jako reprezentant kontrolowany chciałem powiedzieć, że wszystkie izby otrzymały ocenę opisową, a w ocenie opisowej została zawarta informacja o tym, że prawidłowo wywiązywały się z zadań i prawidłowo sprawowały nadzór, jak wynika z wystąpień pokontrolnych. W trzech izbach w ogóle nie sformułowano żadnych wniosków, czyli nie pojawiły się tam nieprawidłowości, które mogły pojawić się w wystąpieniu. Podkreślam również, żeby to też wybrzmiało, że działalność nadzorcza izb podlega ocenie sądów administracyjnych i samorządy, których prawa mogłyby być naruszane… Tak jak wskazano przykłady, kiedy w 11 przypadkach na 533 zbadane nie poinformowano samorządu o rozpatrywaniu sprawy, w takich sprawach oczywiście zawsze przysługuje skarga do sądu. Podkreślam, że jako izby badamy tych uchwał rocznie ponad 150 tys., skarg na rozstrzygnięcie nadzorcze jest składanych kilkadziesiąt rocznie, 58 było w zeszłym roku, a skargi są w większości oddalane.

Ogólna kwestia to jest to, że wskazane w informacji fakty bardzo często miały charakter uchybień. Oczywiście nie ma tu nad czym dyskutować i zapewne zostaną one poprawione tam, gdzie te błędy występowały, ale kwestie związane z tym, że postępujemy niejednolicie, same w sobie raczej nie stanowią nieprawidłowości, natomiast jeżeli parlament zdecyduje o zmianie trybu nadzoru nad uchwałami i zarządzeniami samorządów, oczywiście dostosujemy do tego swoją praktykę.

Podkreślam również, że rozbieżności w ocenach prawnych związane ze stosowaniem prawa są typowe dla procesu stosowania prawa i, tak jak tutaj było wskazane, występują zarówno w sądach, jak i w samorządowych kolegiach odwoławczych, a nawet w orzeczeniach wojewodów, którzy rozstrzygają jednoosobowo. Warto podkreślić, że decyzje nadzorcze w izbach zapadają kolegialnie, w wyniku głosowań. Każda sprawa jest głosowana. Myślę, że w budynku Sejmu zupełnie zrozumiałe jest to, że nawet jeśli jakiś projekt ma stabilną większość, to czasem brak jednego głosu powoduje, że uchwała nie zapada w podobnej sprawie.

Ponieważ pan doradca mówił o tym, że izby nie mają podstaw do stosowania rozbieżnych ocen, chciałbym jeszcze tylko wskazać, że mamy taką specyfikę, że w przypadku izb obrachunkowych istnieje przepis ustawy zawarty w art. 11 ust. 3, gdzie wskazuje się, że: „W przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu izba nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa". Co to oznacza? Szanowni państwo, Polska jest sygnatariuszem Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, z której wynika, że kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma ona chronić. Przepis ten w doktrynie interpretuje się właśnie jako wyrażenie zasady proporcjonalności. Oznacza to, że organ nadzoru powinien zastosować środek nadzorczy, który jest wystarczający do zapewnienia występowania w obrocie prawnym aktów legalnych z poszanowaniem samodzielności samorządu. W nielicznych przypadkach, bo tych przypadków rzeczywiście jest niedużo, stosowaliśmy, stosując okoliczności, tenże właśnie środek nadzoru, jakim jest nieistotne naruszenie prawa. Podkreślam,

że jest on wskazany w naszej ustawie o izbach obrachunkowych i w zasadzie nie ma żadnych wytycznych do jego stosowania. Te kwestie reguluje jedynie orzecznictwo.

Myślę, że nie będę już więcej zanudzał państwa tymi kwestiami. Jesteśmy ewentualnie do dyspozycji. Bardzo dziękujemy.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję.

W posiedzeniu Komisji uczestniczą osoby upoważnione przez ministra spraw wewnętrznych i administracji, pana Mariusza Kamińskiego. Czy moglibyście państwo ustosunkować się do wniosków, które zostały skierowane do prezesa NIK-u z informacji dotyczącej wyników tej kontroli?

Zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Szymon Wróbel:

Dziękuję, panie przewodniczący. Z tej strony Szymon Wróbel, zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej w MSWiA. Bardzo dziękujemy za wyniki kontroli, za wnioski, które NIK sformułował. Odnoszą się one do kwestii pewnych odesłań, które mamy w ustawach ustrojowych, dotyczących odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W racji umiejscowienia przepisy te mają zastosowanie również do wojewodów, którzy pełnią rolę organów nadzoru, podobnie jak regionalne izby obrachunkowe, z tą jednak różnicą, że wojewodowie są organami jednoosobowymi, a regionalne izby obrachunkowe są organami kolegialnymi. Chociażby z tego powodu sprawa ta wymaga pewnych bardziej pogłębionych analiz.

Jeśli chodzi o różnice, które państwo zdiagnozowali w poszczególnych postępowaniach nadzorczych prowadzonych przez poszczególne izby, przy takim ogólnym odesłaniu są one oczywiście naturalne. Takie różnice zawsze będą występować, tym bardziej że mamy do czynienia z organami kolegialnymi i z niezawisłymi członkami tych kolegiów. Pocieszające jest to, że żadna z tych rozbieżności nie doprowadziła do podważenia legalności działań regionalnych izb obrachunkowych.

Będziemy się temu przyglądać, będziemy patrzeć na ten temat szerzej, również z uwzględnieniem pewnej specyfiki funkcjonowania organów nadzoru wojewody i regionalnych izb obrachunkowych. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie dyrektorze, czy pan minister Kamiński rozważa odrębne uregulowanie zasad postępowania nadzorczego?

Zastępca dyrektora departamentu MSWiA Szymon Wróbel:

Oczywiście możliwe są tutaj różne techniki legislacyjne. Z jednej strony można zastosować bardziej precyzyjne odesłania w ustawach ustrojowych, z drugiej strony dostrzegalne jest rozwiązanie w postaci jakiegoś szerszego, bardziej szczegółowego, odrębnego uregulowania kwestii nadzorczych. Tak jak powiedziałem, będzie to przedmiotem dalszych analiz. Po ich przeprowadzeniu pewnie zapadną jakieś decyzje w tym zakresie. Na tę chwilę jest jeszcze za wcześnie, żeby formułować konkretne kierunki interwencji legislacyjnej.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję.

Czy ktoś z państwa jeszcze chciał zabrać głos? Czy są jakieś pytania? Jeśli nie ma, to bardzo dziękuję.

Komisja zapoznała się z informacją Najwyższej Izby Kontroli. Dziękuję za udział w posiedzeniu. Zamykam posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.